

Entre post-nationalisme et néo-institutionnalisme: La structuration des débats publics en Suisse dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques

Marco GIUGNI et Florence PASSY

Université de Genève, Université de Lausanne

Résumé

Cet article tente d'évaluer la pertinence des théories post-nationalistes et néo-institutionnalistes pour expliquer la structuration des débats publics en Suisse ayant trait à l'immigration et aux relations ethniques. Pour sortir du débat contradictoire qui existe aujourd'hui entre les tenants de ces deux perspectives théoriques, mais surtout pour améliorer nos connaissances sur l'influence des processus de globalisation et de résistance des Etats-nations dans le domaine des migrations, nous proposons une analyse systématique des débats publics dans ce domaine pendant les années quatre-vingt-dix qui nous permet d'évaluer l'impact des pressions extérieures et des traditions nationales sur la gestion des questions migratoires. Notre analyse dévoile trois changements qui pourraient attester du poids de la transnationalisation des enjeux migratoires sur les Etats nationaux: une sensible hausse des débats autour des enjeux liés à l'intégration des immigrés, notamment dans le domaine de la lutte contre les discriminations; une participation plus active des immigrés dans les débats publics nationaux; et des variations dans l'activité de l'extrême droite et de l'UDC, notamment une prise d'ampleur de cette dernière. En particulier, l'introduction de la Loi contre le racisme a constitué une nouvelle fenêtre d'opportunités pour les acteurs politiques suisses. Ainsi, à l'intérieur de ce cadre contraignant qu'est l'Etat-nation et qui offre des ressources politiques et une structure de légitimité pour l'intervention des acteurs politiques dans le champ de l'immigration et des relations ethniques, des forces transnationales sont une source de variation et de changement qu'il convient de ne pas négliger. En particulier, l'introduction d'une norme anti-discriminatoire transnationale au sein de la nation procure d'autres types de ressources politiques et une autre structure de légitimité. Finalement, notre analyse suggère que le développement de normes des droits de la personne à l'échelle supranationale peut être une source de changement qui offre de nouveaux modèles et de nouveaux scripts à l'action des acteurs nationaux.

Keywords: *immigration, relations ethniques, mouvements sociaux, extrême droite, nationalisme, globalisation*

Globalisation et Etat-nation: un débat d'actualité

La littérature portant sur les questions d'immigration, de citoyenneté et de relations ethniques est actuellement traversée par un débat, qui devient au fil du temps toujours plus hégémonique, sur la place et le rôle de l'Etat-nation dans l'organisation des enjeux migratoires. Ce débat, que l'on retrouve dans d'autres domaines des sciences sociales, oppose ici deux courants analytiques qui s'affrontent drastiquement. D'un côté, en s'appuyant sur des travaux devenus de plus en plus nombreux sur les processus de globalisation des sociétés modernes et qui mettent en avant un certain déclin, ou du moins une certaine remise en cause de la prégnance des Etats-nations, de nombreux chercheurs spécialisés dans le champ des migrations ont souligné une transformation importante de la gestion des enjeux migratoires à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Ces enjeux qui jusque là étaient structurés et gérés par les Etats-nations changent graduellement d'ancrage institutionnel et d'espace de légitimation, en passant d'une légitimité nationale à une légitimité supranationale (Jacobson 1996; Plender 1988; Sassen 1998; Soysal 1994). Cette perspective post-nationaliste met en évidence, d'une part, les *changements dans le temps* des enjeux et des politiques publiques liés aux questions migratoires dans les agenda nationaux (Freeman 1995; Hollifield 1992a; Mahnig et Wimmer 2000). D'autre part, elle souligne la forte *convergence* des enjeux et des politiques migratoires entre les Etats européens (Guiraudon 2000, Mahnig et Wimmer 2000, Soysal 1994). Dans la perspective post-nationaliste, l'Etat-nation est soumis à de fortes pressions extérieures – notamment par l'émergence de structures politiques supranationales, par une régulation normative importante des droits de la personne édictée au-delà des frontières de la nation (Jacobson 1996; Soysal 1994) et par une pression migratoire de plus en plus soutenue (Zolberg 1981, 1989) – qui le défie dans sa souveraineté nationale et le transforment substantiellement.

Opposé à cette analyse qui met en évidence le déclin des Etats-nations ou du moins la perte notoire de sa souveraineté, un autre courant théorique réfute une telle analyse en mettant en exergue le rôle crucial des traditions nationales dans l'élaboration de la citoyenneté et dans la gestion actuelle des enjeux migratoires (Birnbaum 1998; Brubaker 1992; Favell 1998a; Joppke 1999; Kastoryano 1996; Safran 1997; Schnapper 1998). Leur perspective analytique diffère substantiellement des auteurs post-nationalistes. Loin de nier les pressions extérieures que subissent les Etats-nations, ils rejettent néanmoins l'idée que ces pressions, de facture universelle dans la perception de la plupart des chercheurs post-nationalistes, ont un effet standard sur l'ensemble des Etats-nations et que ces derniers répondent de façon tout aussi standard à ces pressions extérieures. Pour ces auteurs, la gestion des questions migratoires est profondément enracinée dans les traditions nationales, dans l'histoire de la formation de

chaque Etat-nation et dans sa définition collective et imaginée de la citoyenneté, particulière à chaque Etat. Cette perspective néo-institutionnaliste met l'accent non pas sur les changements dans le temps des politiques migratoires et des débats qui préoccupent la nation dans ce domaine, mais sur leur forte *stabilité*. De même, elle rejette l'idée d'une convergence quasi universelle des enjeux et des politiques migratoires, mais met en revanche l'accent sur la forte *divergence* des réponses apportées par les autorités dans chaque espace national.

En prenant un peu de distance avec l'une et l'autre de ces approches, nous pouvons dire que ces deux écoles de pensée ont toutes deux une part de raison. Nier l'impact des migrations internationales et des différents facteurs externes sur la gestion des migrations est peu raisonnable, comme il est peu défendable de concevoir les Etats-nations comme des entités toutes-puissantes et leurs traditions nationales en matière de citoyenneté comme surdéterminant les politiques et débats publics dans le domaine des migrations. Pour sortir de ce débat contradictoire, mais surtout pour avancer dans l'état de nos connaissances sur l'influence des processus de globalisation et de résistance des Etats-nations dans le domaine des migrations, le chemin privilégié que doit emprunter la recherche est celui de nourrir ce débat théorique à l'aide d'évidences empiriques plus systématiques qu'il ne l'a été fait jusqu'à présent. En effet, autant la perspective post-nationaliste que celle néo-institutionnaliste ont apporté une réflexion théorique qui repose rarement sur des données systématiques qui nous permettraient d'évaluer l'impact des pressions extérieures et des traditions nationales sur la gestion des questions migratoires. Un tel effort de systématisation nous permet de mettre en évidence les processus à l'œuvre sur lesquels reposent ces deux théories et de renforcer par conséquent leur soubassements théoriques, sans vouloir nécessairement valider ou refuter l'une ou l'autre d'entre elles.

La substantialisation de ces processus mis à jour par l'une et l'autre des théories nécessite un long effort et ce n'est pas dans le cadre de cet article que nous avons la prétention de pouvoir sortir de cette impasse. Nous voulons simplement ici contribuer modestement à cet effort en tentant d'évaluer le poids de facteurs transnationaux sur les enjeux migratoires discutés dans les espaces publics nationaux, notamment en Suisse.¹ Nous le faisons à l'aide d'une banque de données originales sur les mobilisations collectives et les débats publics touchant aux thèmes de l'immigration et des relations ethniques.

¹ Nous nous attelons ailleurs à la tâche de spécification des modèles de citoyenneté pour tenter d'asseoir plus substantiellement les typologies des conceptions imaginées de citoyenneté (Giugni et Passy 2001). Nous tentons ainsi en substantialisant l'autre contribution théorique de sortir de l'actuel débat sur la transnationalisation et le poids des traditions nationales.

Le contexte migratoire dans la Suisse des années quatre-vingt-dix

Parmi les nombreuses influences extérieures que connaît la Suisse des années quatre-vingt-dix, en partant des facteurs mis en évidence par les auteurs post-nationalistes nous pouvons identifier trois processus qui peuvent sérieusement défier la souveraineté de la nation. Tout d'abord, sur le plan politique et institutionnel, la Suisse vit à côté d'une Union européenne qui ne cesse de se renforcer et d'accélérer son processus d'intégration. A partir du milieu des années quatre-vingt, un nombre de pas décisifs ont été accomplis et ils ont renforcé de façon notoire le pouvoir de l'Union européenne portant sur les questions migratoires. Cette coordination européenne a permis une certaine harmonisation des politiques des pays membres de l'Union. Il est toutefois loin d'être prouvé que cette harmonisation ait dérobé l'Etat-nation de son pouvoir de décision en matière de régulation des migrations,² mais il est certain qu'elle a un impact important sur la gestion de l'enjeu migratoire dans les pays européens, même sur ceux, comme la Suisse, qui ne font pas partie de l'Union européenne.³ La question est précisément de savoir dans quelle mesure ces transformations qui ont eu lieu au niveau international influencent les modalités du processus politique suisse dans le champ de l'immigration, de la citoyenneté et des relations ethniques.

Deuxièmement, sur le plan normatif, il est vrai qu'un nombre croissant de lois élaborées au-delà des frontières de la nation sont intégrées dans le corpus des lois nationales (ou cantonales). Dans le domaine des droits de la personne, une loi importante a été introduite en Suisse dans les années quatre-vingt-dix: la Loi contre le racisme.⁴ Cette norme qui vise à protéger les individus de toute forme de discriminations religieuse, raciale et ethnique a été conçue et élaborée tout d'abord dans un contexte transnational, puis a été incorporée dans l'espace législatif suisse. L'introduction de cette loi constituait la condition préalable à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales. Certes, on peut déjà estimer un certain impact des processus transnationaux par la simple introduction de cette norme

² De nombreux auteurs montrent que la régulation des politiques migratoires au niveau de l'Union européenne n'affecte pas, ou que très modestement, les logiques mises en œuvre au niveau des Etats nationaux. Voir notamment Favell (1998b), Favell et Geddes (1999), Guiraudon (1999).

³ On peut par exemple voir l'influence indirecte de l'Union européenne dans l'introduction en Suisse du "modèle des trois cercles", qui reprenait en grande partie la philosophie de la gestion des flux migratoires par zones établies par l'Union.

⁴ Article 261bis du Code pénal suisse, accepté en votation populaire le 25 septembre 1994 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

dans le corpus national, bien qu'il faut toujours rester prudent car il convient d'identifier plus spécifiquement ce processus de transnationalisation normative. Toutefois, ce n'est pas sur cet aspect que nous aimerions nous pencher, mais sur l'impact de l'introduction de cette norme sur les débats publics.

Finalement, la Suisse des années quatre-vingt-dix semble entrer dans une nouvelle période de son histoire migratoire. Certes, la Suisse connaît, notamment au début de la période, une diminution du nombre d'immigrés qui entrent sur le territoire de la nation, mais parallèlement à ce processus la population immigrée résidente ne cesse d'augmenter. L'augmentation de la population étrangère résidente constitue une nouvelle donne de l'histoire des migrations en Suisse. Ce pays, qui jusqu'à récemment n'intégrait pas les immigrés au sein de sa communauté, était un des plus fidèles représentant en Europe du système de rotation de la main d'œuvre étrangère institué par le modèle du "travailleur hôte" (*Gastarbeiter*).⁵ L'établissement d'une frange croissante de la population migrante en Suisse est certes un phénomène nouveau, mais ce qui est encore plus nouveau est la gestion de la crise économique du début de la décennie par les autorités suisses. La Suisse nous avait habitué à une gestion des crises économiques à l'aide du modèle du *Gastarbeiter*, autrement dit en fermant les frontières d'un côté, et en renvoyant une partie de sa population immigrée hors de ses frontières (Vuilleumier 1987). Face à l'interdépendance des économies nationales, la Suisse n'a pas échappé à la crise des années quatre-vingt-dix qui se traduit par une augmentation importante de son taux de chômage, qui a pratiquement doublé en une année. Comme il arrive souvent, cette crise a touché de façon plus importante les travailleurs étrangers que les citoyen(ne)s suisses et à vraisemblablement eût un impact sur la gestion des questions d'intégration en Suisse. C'est du moins ce que nous tenterons de cerner au cours de cet article.

Quelles répercussions ont eu ces transformations politiques, normatives et socio-économiques survenues au niveau international sur les débats publics dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques? Comment ont répondu les acteurs politiques à ces transformations des années quatre-vingt-dix? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons ici de répondre à l'aide de données sur les mobilisations collectives et les débats publics touchant aux thèmes de l'immigration et des relations ethniques. Pour évaluer le poids du contexte international sur la politique migratoire suisse, nous examinerons trois aspects des débats publics suisses sur les questions migratoires. Tout d'abord, nous analyserons la structuration des enjeux politiques dans l'espace public suisse. Nous examinerons notamment la place des questions liées à l'intégration des populations immigrées. Ensuite, nous nous intéresserons à deux acteurs collectifs qui, directement ou indirectement, occupent une place centrale dans

⁵ Voir Hollifield (1992a).

ce domaine: les immigrés et l'extrême droite.⁶ D'un côté, nous étudierons la place des immigrés dans les débats publics, mais également le contenu de leurs revendications. De l'autre côté, nous porterons un regard sur la mobilisation de l'extrême droite.

Des hypothèses contradictoires

La perspective post-nationaliste

Les auteurs post-nationalistes mettent souvent en exergue trois facteurs qui pourraient porter une brèche essentielle à la souveraineté nationale, à savoir, l'émergence d'instances politiques transnationales, l'élaboration des droits de la personne au-delà des frontières de la nation et les pressions migratoires (Jacobson 1996; Soysal 1994), notamment dans l'établissement souvent définitif d'un nombre croissant de migrants dans les pays hôtes (Zolberg 1981, 1989). Nous analyserons l'impact de ces trois facteurs dans la structuration des débats publics portant sur les questions migratoires en Suisse, en examinant le rôle de la construction et du renforcement de l'Union européenne, l'impact de l'introduction de la Loi contre le racisme et l'incidence des flux migratoires, notamment dans l'établissement d'une population migrante de plus en plus importante, couplée à une crise économique sur la gestion des relations ethniques en Suisse. Ces trois facteurs, qui nous permettront d'évaluer le poids des processus de transnationalisation sur le contexte national suisse, ont une incidence distincte sur les acteurs politiques qui entrent dans l'espace public pour se positionner sur les enjeux migratoires, mais aussi sur le contenu de ces enjeux.

Plus précisément, nous pouvons avancer trois hypothèses, chacune liée à l'impact de l'un des trois processus de transnationalisation. Premièrement, nous pouvons nous demander si les thèmes articulés dans l'espace public national ne se sont pas modifiés au cours des années quatre-vingt-dix suite à l'introduction dans le corpus des lois suisses d'une loi anti-discriminatoire inspirée d'une norme analogue élaborée dans un contexte transnational. L'introduction de la Loi contre le racisme offre un nouvel espace de légitimité politique pour l'articulation d'enjeux liés aux questions d'intégration des immigrés au sein de la communauté nationale. Cette opportunité devrait se voir encore renforcer par le contexte socio-économique des années quatre-vingt-dix lorsque la Suisse connaît une stabilisation de sa population immigrée dans son espace territorial et une aggravation de la situation des immigrés sur le marché du travail suite à la crise

⁶ Nous utilisons les termes "immigré", "étranger" et "migrant" comme des synonymes, indépendamment des connotations attachées à chacun de ces termes.

économique. Dans les années soixante-dix, la Suisse a voulu et a pu résoudre le problème du chômage en utilisant le système de la rotation et en exportant le chômage à l'extérieur de ses frontières en renvoyant la main-d'œuvre étrangère. L'absence de mesures de sécurité sociale pour la main d'œuvre immigrée n'a fait que rendre plus aisée cette politique qui s'est traduite par un départ massif des étrangers.⁷ Dans les années quatre-vingt, l'introduction de certaines mesures de protection sociale et l'augmentation du nombre de permis de séjour ont changé les perspectives des travailleurs étrangers. Ces changements dans la politique de l'emploi de la Suisse ont interagi avec la nouvelle configuration migratoire internationale des années quatre-vingt-dix et avec l'accélération de l'intégration européenne, faisant en sorte que le modèle du *Gastarbeiter* ne pouvait plus être adopté comme il l'avait été auparavant. La politique de la rotation de la main d'œuvre étrangère devenait encore plus difficile à appliquer dans la perspective du rapprochement de la Suisse à l'Union européenne, notamment avec la perspective d'adhérer un jour aux accords sur la libre circulation des personnes. Le chômage découlant de la crise économique des années quatre-vingt-dix, qui a touché plus fortement les étrangers que les citoyen(ne)s suisses,⁸ demandait donc des réponses nouvelles. Etant donné que traditionnellement la Suisse conçoit l'intégration des étrangers par leur insertion dans le marché du travail, l'impossibilité de diminuer le chômage de cette population par le biais de leur départ pourrait avoir contribué à stimuler les autorités et les milieux intéressés à rechercher des voies alternatives et à mettre le thème de l'intégration (autre que par l'insertion dans le marché du travail) sur l'agenda politique. L'enchevêtrement de ces facteurs que sont l'introduction de la Loi contre le racisme et l'abandon du modèle de rotation pourrait se traduire par un accroissement de la question de l'intégration au sein de l'espace public suisse.

Deuxièmement, nous pouvons nous demander si l'accélération du processus d'intégration européenne n'a pas fourni des opportunités politiques pour la mobilisation des acteurs opposés au développement de l'Union européenne, notamment l'extrême droite. Le processus d'intégration de l'Union européenne remet fortement en cause les souverainetés nationales et constitue ainsi une menace en termes identitaires.⁹ Cet espace politique peut être perçu comme une menace au niveau institutionnel puisque les processus de décisions tendent à se déplacer du niveau national au niveau supranational, et les pays en dehors de l'Union sont poussés à harmoniser leur législation avec celle de cet espace

⁷ L'assurance-chômage et la cotisation du deuxième pilier n'étaient pas obligatoires à l'époque.

⁸ Au temps fort de la crise économique (1997), le taux de chômage de la population suisse était inférieur à 4 %, alors que celui des immigrés dépassait les 10 %.

⁹ Voir notamment Mayer (1999).

politique. Il peut être également perçu comme une menace pour l'identité nationale dû à l'ouverture des frontières intérieures et à la libre circulation, non seulement des biens mais aussi des personnes. L'extrême droite articule une conception ethnique de la nation que l'idée d'Europe communautaire et pluri-culturelle contredit. Ce contexte international peut offrir un élargissement de la structure d'opportunités pour l'extrême droite, ainsi que de nouvelles ressources pour articuler des revendications identitaires et ethniques. Nous pouvons imaginer qu'avec la question de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen et des Accords bilatéraux l'extrême droite a trouvé de nouvelles opportunités pour entrer dans les débats publics au cours des années quatre-vingt-dix.

Troisièmement, on peut se demander si l'intensification des normes et du discours autour des droits individuels sur le plan transnational n'a pas offert des opportunités aux étrangers pour qu'ils participent de façon plus active aux débats publics en Suisse. En définissant la citoyenneté au niveau supranational et en la reliant sur le plan normatif à la notion de droits de la personne, ce nouveau contexte permettrait aux immigrés d'intervenir plus aisément dans l'espace public. Ces opportunités politiques pourraient avoir été renforcées concrètement dans le cas de la Suisse par l'introduction de la Loi contre le racisme et on pourrait ainsi imaginer une intensification de la participation des immigrés aux débats publics suisses, notamment par l'articulation de nouveaux thèmes liés aux discriminations raciales, religieuses et ethniques. Autrement dit, l'introduction de cette norme supranationale dans le corpus législatif suisse offrirait de nouvelles opportunités de mobilisation aux populations migrantes vivant en Suisse.

La perspective néo-institutionnaliste

Suivant la perspective néo-institutionnaliste, les traditions nationales de citoyenneté constituent une structure contraignante dans le champ des migrations. Les définitions de la citoyenneté fonctionnent dans le champ politique de l'immigration et des relations ethniques comme une structure de contraintes et d'opportunités pour les acteurs d'un espace public donné. En Suisse, comme en Allemagne, prévaut un modèle que nous pouvons appeler ethno-assimilationniste où une définition formelle de l'acquisition de la citoyenneté en termes ethniques (exprimée sur le plan légal par la loi du sang) est couplée avec une conception moniste des obligations culturelles imposées aux étrangers à qui l'on demande de s'assimiler aux normes et valeurs du pays d'accueil (Giugni et Passy 2001). C'est un système plutôt fermé pour les migrants et qui tend à les exclure de la communauté nationale. Dans ces pays, ils sont généralement définis comme étrangers, autrement dit en dehors de

la communauté des citoyen(ne)s. Le modèle civico-pluraliste qui existe dans des pays comme l'Angleterre, les Pays-Bas ou la Suède s'oppose clairement à la définition suisse de la citoyenneté. D'un côté, ce modèle se définit par une citoyenneté territoriale et politique dont l'acquisition de la nationalité s'établit en large mesure par le droit du sol et, de l'autre, par une reconnaissance de la différence ethnique où les étrangers peuvent vivre en suivant leurs pratiques culturelles. Un troisième modèle, civico-assimilationniste qui est en quelque sorte à mi-chemin entre celui de la Suisse et des trois pays dont nous venons de parler, combine à la fois une définition formelle de la citoyenneté en termes civique et territoriaux et une exigence de monisme culturel à l'égard des étrangers. Ce modèle est ouvert sur le plan de l'acquisition de la citoyenneté, mais il se ferme lorsqu'il s'agit de reconnaître la différence ethnique des migrants. La France est un exemple typique de ce modèle.¹⁰

L'approche néo-institutionnaliste et l'importance qu'elle accorde aux définitions collectives de la citoyenneté suggèrent un certain nombre d'hypothèses par rapport aux trois aspects qui nous intéressent ici (la place qu'ont les enjeux liés à l'intégration dans les débats publics, la mobilisation des immigrés et celle de l'extrême droite) et qui vont dans la direction opposée de celles découlant de la perspective post-nationaliste. En particulier, nous pouvons à nouveau avancer trois hypothèses, une pour chaque aspect abordé. Premièrement, dans un pays comme la Suisse où prévaut une définition collective de la citoyenneté en termes ethno-assimilationnistes, on peut assez aisément imaginer que les populations migrantes ne fassent pas l'objet de mesures étatiques vouées à les intégrer dans la communauté nationale. La définition de la citoyenneté suisse constitue un frein important pour le développement de politiques d'intégration. En considérant les immigrés comme des personnes hors de la communauté nationale, le modèle de citoyenneté suisse offre peu de ressources culturelles aux acteurs politiques pour articuler des enjeux liés à l'incorporation de cette population dans l'espace national. Ainsi, en Suisse, les acteurs politiques seraient moins enclins qu'ailleurs

¹⁰ Un quatrième modèle de citoyenneté, que nous pouvons appeler modèle ethno-pluraliste, repose sur une définition ethnique de la communauté nationale, mais l'Etat laisse les communautés établies sur son territoire exprimer leur diversité ethnique et culturelle. L'exemple classique d'un tel mode de gestion nous ramène à l'Empire Ottoman et au système du Millet, qui gérait son espace territorial dans une conception d'appartenance ethnique – seuls les Turcs appartenaient de facto à l'Empire – mais qui tolérait les minorités ethniques établies sur son territoire (notamment juives et chrétiennes) et les laissait suivre le plus librement leur pratiques culturelles, mais dans leur ghetto culturel, en restant séparées du reste de la communauté. Un tel système ségrégationniste dans sa version moderne se retrouve dans l'Afrique du Sud du temps de l'Apartheid. L'Europe ne connaît pas actuellement un tel modèle de gestion de la différence.

à articuler l'enjeu de l'intégration des migrants, mais en revanche ils seraient davantage poussés à débattre des enjeux liés à la régulation des flux migratoires, c'est-à-dire à l'entrée et à la sortie des étrangers de la communauté nationale. Ces thèmes s'ancrent dans l'espace culturel suisse plus aisément que ceux liés aux enjeux de l'intégration. Non seulement les acteurs politiques ont davantage de ressources pour articuler dans l'espace public ces questions, mais ils bénéficient également d'une structure de légitimité politique et d'une résonance culturelle de ces enjeux qui facilitent leur entrée dans l'agenda politique et leur discussion dans l'espace public suisse.

Deuxièmement, une démarche néo-institutionnaliste aurait tendance à conjecturer une faible présence des immigrés au sein de l'espace public de pays qui ont une définition ethno-assimilationniste de leur citoyenneté. Une conception ethnique de la communauté nationale tend à exclure l'autre, l'immigré, de l'espace des citoyen(ne)s. Les populations immigrées, en étant exclues de l'espace national, ont par conséquent peu de ressources et de légitimité pour entrer de plain-pied dans la vie politique et dans les débats publics du pays. En d'autres termes, ces populations organisées en acteurs collectifs doivent affronter en Suisse une structure d'opportunités politiques qui leur est peu favorable. Face à une telle fermeture de l'arène politique, face également au faible sentiment d'appartenance qu'ils peuvent construire à l'égard de la communauté des citoyen(ne)s suisses qui, de par la construction imaginée de l'espace politique, social et culturel élaborée sur des bases ethniques, tend à les maintenir symboliquement – mais aussi effectivement – à l'extérieur de cette communauté, les populations migrantes continuent à maintenir des liens forts avec leur communauté d'origine. Dans un tel contexte politique, on peut conjecturer une très faible participation politique des immigrés dans l'espace public suisse et une forte orientation de leurs interventions publiques à l'égard de leur pays d'origine. En outre, on peut supputer une relative stabilité de la participation politique des étrangers dans l'espace public suisse.

Troisièmement, dans une communauté imaginée telle que la définit la Suisse, mais aussi l'Allemagne malgré la redéfinition récente de sa citoyenneté,¹¹ certains acteurs politiques ont davantage de ressources, mais aussi de légitimité politique pour intervenir dans l'espace public. De même, certains enjeux sont plus faciles à articuler que d'autres. Chaussés de lunettes néo-institutionnalistes, nous pouvons imaginer une intervention relativement aisée de l'extrême droite

¹¹ L'Allemagne a redéfini récemment sa conception de citoyenneté en élargissant les droits formels d'acquisition de la citoyenneté. Elle accorde depuis la fin des années quatre-vingt-dix la nationalité allemande aux enfants d'immigrés de la troisième génération. Cet élargissement fait de l'Allemagne un pays actuellement plus inclusif qu'il ne l'était par le passé et plus inclusif que son voisin suisse. Toutefois, l'ouverture de sa communauté nationale n'est encore point comparable à celle de la France ou encore de l'Angleterre ou des Pays-Bas.

en Suisse, contrairement à d'autres espaces nationaux. Cet acteur, qui fait appel à un imaginaire politique défini sur des bases ethniques et qui se structure politiquement autour des thèmes de la surpopulation étrangère, du déclin des valeurs de la nation, de l'effritement des identités nationales, retrouve dans une communauté politique définie en termes ethniques davantage de ressources que dans des pays qui ont définis leur citoyenneté en termes politiques et individuels, tel que la France, l'Angleterre ou la Suède. Face aux hypothèses post-nationalistes qui pronostiquent un développement de l'activité des acteurs d'extrême droite dans les années quatre-vingt-dix, les conjectures néo-institutionnalistes soulignent, comme pour l'intervention des immigrés, une stabilité de la mobilisation de cet acteur de l'échiquier politique.

Données et méthode

La démarche méthodologique que nous suivons consiste à identifier et caractériser les revendications politiques qui apparaissent dans l'espace public. Cette démarche s'inspire d'une méthodologie développée par des auteurs qui étudient la politique contestataire. Considérant l'action protestataire comme un ensemble d'événements, de performances ou de défis collectives, articulées publiquement et donc de façon visible pour interpellier les autorités politiques (Tilly 1994), il n'y avait plus qu'un pas pour développer une technique de récolte de données qui examine l'activité protestataire à partir des événements publics. L'événement, la performance collective ou encore la revendication politique sont autant de termes utilisés pour définir l'unité d'analyse des études de la protestation politique. Comme une des caractéristiques de l'action protestataire tient à sa visibilité publique, la récolte sur un support capable de fournir une information sur les débats publics, à savoir les médias, et notamment la presse écrite constitue le support privilégié de cette approche.¹²

Nous avons retenu les revendications politiques (mobilisations collectives, revendications verbales et décisions politiques) qui impliquent des demandes, des critiques ou des propositions sur les thèmes de l'immigration, de l'intégration des migrants, de la xénophobie et de l'antiracisme. Ces trois axes thématiques définissent le champ de l'immigration et des relations ethniques. En outre, étant donné le rôle prépondérant que jouent les immigrés et l'extrême droite, nous avons retenu dans notre récolte de données toutes les revendications articulées par ces deux acteurs politiques, même si elles étaient en dehors du champ migratoire. Ces données ont été récoltées à partir d'un quotidien national,

¹² Pour un "état des savoirs" concernant cette méthode, voir Rucht et al. (1998).

la *Neue Zürcher Zeitung*, pour la période qui court de 1990 à 1998. Pour rendre cette collecte de données réalisable, nous avons échantillonné la période étudiée en ne prenant qu'une édition de journal sur deux (lundi, mercredi et vendredi). Les informations ont été récoltées en suivant un schéma standardisé qui nous permet de reconstruire la séquence suivante: *qui* est intervenu (acteur), *comment* (forme), pour dire *quoi* (contenu), en s'adressant à *qui* (cible) et *sur qui* (objet de la revendication).¹³

De nombreux travaux sur la politique protestataire ont mis en évidence la robustesse de cette méthode (Kriesi et al. 1995; McAdam 1982; Olzak 1989; Rucht et al. 1998; Tarrow 1989; Tilly et al. 1975). Il n'en demeure pas moins que cette démarche méthodologique reste vulnérable à deux types de biais potentiels: le biais de sélection et le biais de description (McCarthy et al. 1996). Cette technique a souvent été critiquée car elle s'appuie sur les journaux, ce qui peut être une source importante de biais concernant la sélection des événements ou dans notre cas des revendications politiques. L'attention des médias est sélective; ils reportent dans la presse, télévision ou radio des événements publics en fonction de leurs intérêts éditoriaux et commerciaux qui affectent cette méthode de deux façons distinctes (Barranco et Wiesler 1999; Danzger 1975; McCarthy et al. 1996; Snyder et Kelly 1977). Un des biais les plus importants a trait à la sélection des événements protestataires qui sont reportés dans les médias en fonction de leur taille, radicalité et nouveauté. L'autre biais de sélection est lié au cycle d'attention porté sur certains enjeux pendant une période, puis délaissés en fonction de l'actualité mais aussi de la lassitude des lecteurs ou auditeurs. Nous considérons dans cette étude les journaux comme un lieu privilégié de la formation de l'espace public. Le filtre opéré par les journaux nous permet d'évaluer par conséquent le degré d'accès des acteurs politiques à l'espace public et leur participation aux débats publics.

Le biais de description a été également mis en avant par les utilisateurs de cette démarche. L'interprétation des événements par les journalistes est importante et déforme de façon notoire les événements. Les informations retenues pour décrire les revendications politiques seraient biaisées dans la mesure où l'on prend en compte l'interprétation du journaliste qui nous distancie de l'événement lui-même. On peut distinguer dans la presse deux types d'information: *hard data* et *soft data*. Les informations que nous retenons dans cette étude appartiennent à la catégorie des données dites robustes (ou *hard*). Elles sont robustes car elles appartiennent à la catégorie des données factuelles qui laissent peu de place à l'interprétation journalistique: lieu, date, acteurs, présence policière ou non, etc. De même, les informations sur le contenu des revendications portent

¹³ Cette façon de diviser une revendication politique en séquence lexicale est fortement inspirée par les travaux de Roberto Franzosi (1989, 1998).

uniquement sur le but énoncé par les acteurs politiques eux-mêmes et non sur les commentaires et analyses des journalistes. Nous avons ainsi limité au maximum l'introduction de ce biais dans notre collecte de données.¹⁴

Résultats

L'intégration, un débat difficile dans l'arène politique suisse

L'étude des débats publics confirme la faiblesse du thème de l'intégration des étrangers dans l'espace public suisse. Comme le met en évidence le tableau 1, moins d'un sixième des revendications publiques touchent cette problématique. En revanche, 59% des interventions politiques dans le domaine que nous étudions portent sur la régulation des flux migratoires, notamment sur des questions liées à l'entrée des migrants sur le territoire et à leur expulsion de l'espace national. Si l'on considère les thématiques liées au racisme et à l'antiracisme comme relevant du domaine de l'intégration des étrangers (lutter contre les discriminations raciales, les attaques racistes, adopter des mesures antiracistes, etc.), le pourcentage d'interventions publiques dans ce champ politique s'accroît passablement, sans toutefois devenir dominant. Les revendications en matière d'intégration des migrants sont relativement diffuses et touchent différents pans de l'incorporation des immigrés au sein de la communauté nationale. Toutefois, les questions de naturalisation et d'accès à la citoyenneté suisse, ainsi que l'acquisition de droits sociaux semblent préoccuper en premier chef les acteurs politiques. En revanche, la question des droits politiques est articulée principalement par les partis de gauche. Quant à la question du racisme et de l'antiracisme, les débats publics se cristallisent sur des problèmes généraux et d'orientation de la politique des autorités fédérales ou cantonales, ainsi que sur un appel à la solidarité et sur la volonté d'apporter des mesures sociales pour lutter contre la xénophobie.

Le tableau 1 met en évidence une certaine homogénéité dans l'intervention publique des acteurs politiques. En dehors des deux acteurs sur lesquels nous nous concentrons (les immigrés et l'extrême droite), tous les acteurs politiques (l'Etat, les partis, de droite ou de gauche, les organisations qui soutiennent les migrants), interviennent en priorité sur la question de la régulation des flux migratoires et beaucoup moins sur la question de l'intégration des populations immigrées établies en Suisse.

¹⁴ Des comparaisons entre différents journaux menées dans le cadre d'une étude sur l'Allemagne et la Grande Bretagne s'appuyant sur le même type de données que celles que nous utilisons ici montrent que le biais de sélection est limité (Koopmans et Statham 1999a).

Tableau 1: *Revendications politiques des principaux acteurs intervenants dans le champ de l'immigration et des relations ethniques (1990-1998)*

	Etat	Partis de droite	Partis de gauche	Immigrés	Pro-migrants	Extrême droite	UDC	Total
Régulation des flux migratoires	69.8	64.3	59.0	30.7	55.2	38.5	67.3	59.0
Politique d'immigration et politique d'asile en général	2.5	2.1	0.7	-	2.8	0.9	2.9	1.7
Cadre institutionnel	11.4	7.9	4.5	2.0	4.8	2.8	10.6	7.3
Prévention de la migration dans les pays d'origine	3.6	3.3	0.7	-	2.1	0.9	1.9	2.6
Entrée et contrôle des frontières	20.8	30.3	26.9	5.9	10.3	16.5	34.6	20.8
Enregistrement et contrôle interne	4.7	7.1	9.7	1.0	2.8	3.7	3.8	4.9
Reconnaissance des droits de résidence	5.4	5.0	3.7	-	2.8	0.9	3.9	3.9
Accès à la sécurité sociale et au marché du travail	1.1	3.3	3.0	-	-	0.9	2.9	1.5
Expulsions	16.7	2.1	4.5	20.8	27.6	3.7	1.9	12.6
Retour volontaire	1.0	-	-	1.0	1.4	-	-	0.7
Autres enjeux spécifiques	2.5	3.3	5.2	-	0.7	8.3	1.9	3.0
Intégration des immigrés	17.1	11.6	17.9	24.8	16.6	14.7	8.7	16.6
Politique d'intégration en général	3.3	3.3	1.5	7.9	4.1	5.5	3.8	4.2
Droits des immigrés et participation en général	0.5	-	-	-	0.7	-	-	0.3
Naturalisation et citoyenneté	3.3	2.1	2.2	-	0.7	4.6	1.0	2.6
Droits politiques	1.7	2.9	9.0	1.0	1.4	-	1.0	2.7
Droits sociaux	4.5	0.4	1.5	8.9	9.0	2.7	1.0	3.7
Droits culturels	1.9	0.8	1.4	5.0	-	0.9	1.0	1.5
Discrimination et traitement inégal	0.4	-	0.7	2.0	-	-	-	0.4
Problèmes sociaux des immigrés	1.8	2.1	1.5	-	0.7	0.9	1.0	1.3
Racisme et antiracisme	13.1	24.1	23.1	38.6	28.3	19.2	24.0	20.3
Racisme dans les contextes institutionnels	0.5	-	2.9	1.0	1.4	-	-	1.0
Evaluation générale et orientation de la politique	4.2	11.6	9.7	13.9	6.2	0.9	11.5	6.9
Appels moraux et réponses sociales	4.3	0.8	3.7	14.9	14.5	3.7	2.0	5.4
Contre mobilisation	0.1	-	-	-	1.4	-	-	0.2
Protection des immigrés contre la violence d'extrême droite	0.4	-	0.7	3.0	0.7	-	-	0.5
Répression	3.3	7.8	5.2	6.0	3.5	11.9	6.7	5.7
Alliances politiques et exclusion de l'extrême droite	0.1	1.7	0.7	-	0.7	0.9	3.8	0.5
Revendications xénophobes	-	-	-	-	-	1.8	-	0.2
Revendications non-verbales	-	-	-	5.9	-	27.5	-	4.1
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	718	241	134	101	145	109	104	1695

Assez logiquement, les immigrés articulent plus souvent que les autres acteurs politiques des buts relevant des questions d'intégration, mais même dans leur cas les questions liées à leur entrée et sortie du territoire restent fortement mobilisatrices. Lorsque les immigrés entrent dans l'espace public national, c'est-à-dire quand ils adressent des revendications politiques aux autorités de leur pays hôte, il s'agit souvent d'enjeux autres que leur intégration dans ce pays. Si les droits sociaux (9%), notamment leurs demandes relatives à une meilleure protection sociale, leur évaluation de la politique officielle en matière de prévention contre le racisme (14%) et leurs demandes d'action et de réponses sociales pour lutter contre la xénophobie (15%), notamment pour lutter contre les attaques racistes qui ont été particulièrement importantes en Suisse contre les requérants d'asile, font partie des revendications les plus souvent articulées par les étrangers, il n'en demeure pas moins que le thème qui les préoccupe le plus a trait à leur expulsion du territoire (21%), thème relevant de la politique de la régulation des flux. Cette thématique de l'expulsion des immigrés préoccupe aussi fortement les acteurs qui défendent les populations migrantes et lutte contre le racisme (comme SOS-Asile, MondialContact, la Ligue des droits de l'homme), qui sont souvent intervenus sur ce thème durant cette décennie (28%).

La place relativement limitée du thème de l'intégration des immigrés dans les débats publics suisses privilégierait la thèse articulée par les auteurs néo-institutionnalistes. Les traditions nationales et la définition imaginée de la citoyenneté constituent une structure d'opportunités mais aussi de contraintes qui ne facilite pas l'émergence d'un débat public sur les questions d'intégration des migrants puisqu'ils sont perçus et tenus à l'écart de la communauté des citoyen(ne)s. En revanche, ces mêmes traditions procurent des ressources essentielles aux acteurs politiques suisses pour se positionner sur des enjeux relevant de l'entrée et de la sortie des migrants du territoire national. Pour pouvoir véritablement asseoir le pouvoir explicatif de la théorie néo-institutionnaliste, mais aussi pour juger de la pertinence des hypothèses avancées par les théoriciens post-nationalistes, il nous convient cependant d'examiner de plus près l'évolution des débats publics au cours des années quatre-vingt-dix. Pour ce faire, nous avons périodisé notre espace temporel en examinant la période allant de 1990 à 1992, puis de 1993 à 1998. Nous avons choisi une telle périodisation pour deux raisons. D'un côté, nous avons voulu distinguer la période antérieure de celle qui a suivi la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen et qui a peut-être posé des contraintes réelles ou perçues sur l'abandon du modèle du *Gastarbeiter* appliqué jusque-là par la Suisse. De l'autre, nous avons voulu distinguer la période où la Suisse connaissait une certaine santé économique de celle où elle a connu une

détérioration de son économie qui s'est traduite par une hausse sans précédent dans l'histoire de la Suisse d'après-guerre du taux de chômage.¹⁵

En examinant l'évolution dans le temps des thèmes qui relèvent de la politique d'immigration et des relations ethniques, nous pouvons noter, comme le met en évidence le tableau 2, une forte stabilité des trois domaines qui forment ce champ politique. Certes les thèmes liés à la politique de la régulation des flux migratoire diminuent quelque peu au cours de la période, alors que ceux relevant de la politique d'intégration augmentent légèrement. Dans l'ensemble, cependant, ces changements d'une période à l'autre ne sont pas importants. La variation est en revanche un peu plus significative en ce qui concerne les thèmes du racisme et de l'antiracisme, qui passent de 15% à 22%. Si nous considérons la politique d'intégration des immigrants de façon plus large, c'est-à-dire en y intégrant la thématique du racisme et de l'antiracisme, nous pouvons relever une croissance de 10% de cet enjeu entre les deux périodes.

Si nous regardons de plus près les enjeux spécifiques à l'intérieur de ces trois domaines, nous pouvons voir comment les deux enjeux les plus saillants liés au domaine de la régulation des flux, à savoir le contrôle de l'entrée et de la sortie des migrants, ainsi que leur expulsion du territoire, restent stables d'une période à l'autre. Il s'agit de deux aspects qui, en Suisse, touchent spécifiquement les requérants d'asile. Les autres enjeux liés à la régulation des flux sont également restés stables dans le temps, à deux exceptions près. Premièrement, les questions concernant l'organisation institutionnelle des procédures d'immigration et d'asile diminuent de près de deux tiers. On voit ici un effet de la résolution de la lenteur administrative du traitement des dossiers des requérants, qui a constitué un problème qui a mobilisé passablement les acteurs politiques au début des années quatre-vingt-dix, en particulier l'Etat et l'UDC (voir tableau 1). Deuxièmement, on constate l'émergence du thème du contrôle des étrangers, principalement des requérants d'asile, à l'intérieur du territoire. Le lien entre immigration et criminalité, qui a souvent été articulé par les acteurs hostiles aux étrangers, notamment l'extrême droite, et qui a facilité l'établissement des "mesures de contraintes" en 1994, a été un thème mobilisateur dans l'espace public suisse dans la dernière partie des années quatre-vingt-dix, notamment par les partis politiques, de droite et de gauche, qui s'opposent sur les modes de contrôle des migrants (voir tableau 1).

¹⁵ Nous avons également établi une autre périodisation qui nous permettait de prendre en compte la période antérieure et celle qui a suivi l'introduction de la Loi contre le racisme. Toutefois, comme les résultats ne varient que modestement entre ces deux périodisations, nous avons opté, pour simplifier notre présentation, de discuter uniquement de la première périodisation.

Tableau 2: *Distribution des revendications politiques dans le champ de l'immigration et des relations ethniques par période*

	1990-1992	1993-1998
Régulation des flux migratoires	63.2	57.1
Politique d'immigration et politique d'asile en général	0.9	2.1
Cadre institutionnel	11.1	5.6
Prévention de la migration dans les pays d'origine	3.8	2.1
Entrée et contrôle des frontières	26.1	18.4
Enregistrement et contrôle interne	0.9	6.7
Reconnaissance des droits de résidence	3.4	4.1
Accès à la sécurité sociale et au marché du travail	1.3	1.5
Expulsions	13.3	12.2
Retour volontaire	0.8	0.7
Autres enjeux spécifiques	1.5	3.7
Intégration des immigrés	14.7	17.5
Politique d'intégration en général	3.2	4.7
Droits des immigrés et participation en général	0.2	0.1
Naturalisation et citoyenneté	1.5	3.1
Droits politiques	1.9	3.0
Droits sociaux	5.2	3.2
Droits culturels	1.5	1.4
Discrimination et traitement inégal	0.4	0.4
Problèmes sociaux des immigrés	0.8	1.6
Racisme et antiracisme	15.4	22.4
Racisme dans les contextes institutionnels	0.6	0.9
Evaluation générale et orientation de la politique	3.8	8.3
Appels moraux et réponses sociales	6.9	4.7
Contre mobilisation	-	0.3
Protection des immigrés contre la violence d'extrême droite	1.3	0.1
Répression	2.5	7.1
Alliances politiques et exclusion de l'extrême droite	0.2	0.6
Revendications xénophobes	0.2	0.2
Revendications non-verbales	6.8	2.8
Total	100%	100%
N	532	1163

En ce qui concerne la politique d'intégration, nous pouvons souligner trois changements: une diminution de la thématique des droits sociaux, une sensible augmentation du débat autour de la naturalisation et une légère augmentation du nombre d'interventions publiques sur le thème des droits politiques en fin de période. Toutefois, il convient de ne pas surestimer ces trois variations au cours de cette décennie, car ces changements portent sur des thèmes qui ont une faible portée sur l'ensemble des débats publics en Suisse. En revanche, en prenant de façon plus extensive la politique d'incorporation des étrangers dans la communauté nationale, en y incluant la thématique du racisme et de l'antiracisme, on peut relever un changement entre les deux périodes. En effet, les débats relatifs aux questions liées au racisme et à l'antiracisme sont un peu plus intenses dans la dernière période. Ils ont trait notamment à des interventions générales sur la politique des autorités en matière de la lutte contre le racisme et des revendications plus nombreuses pour réprimer les actes discriminatoires. La mise sur l'agenda de la Loi contre le racisme en 1994 par le biais de la démocratie directe a sans conteste stimulé les débats avant et après la consultation populaire. De même, l'introduction de cette loi a fourni une nouvelle opportunité pour réprimer légalement ces actes discriminatoires.

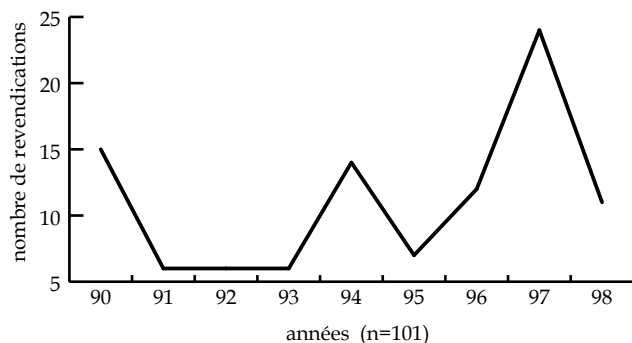
Ainsi, si nous additionnons les thèmes du racisme et de l'antiracisme avec ceux portant plus directement sur la politique d'intégration, nous pouvons conclure que, au-delà d'une certaine stabilité générale, notamment dans le rapport entre les revendications concernant la régulation des flux migratoires et les autres revendications, les enjeux qui ont trait à la situation des immigrés résidant en Suisse ont vu leur place au sein de l'espace public s'accroître sensiblement, alors que la question de la régulation des flux, bien que restant largement dominante, a légèrement fléchi dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Le constat de forte stabilité nous pousserait à nous pencher davantage sur le pouvoir explicatif des modèles de citoyenneté dans la structuration des débats publics dans le domaine des migrations. Toutefois, nous ne pouvons nier une sensible influence de facteurs externes, notamment le rôle de l'implémentation au niveau national de normes juridiques élaborées au-delà des frontières de la nation. Ce résultat nous permet donc d'avancer l'idée que les facteurs externes ont pu avoir un certain effet sur la structuration des débats publics en Suisse, en stimulant quelque peu les revendications politiques liées à l'intégration des populations migrantes, notamment dans son volet de lutte contre les discriminations raciales, ethniques et religieuses.

Des immigrés en quête de légitimité politique

La présence des migrants dans l'espace public suisse est extrêmement limitée, ce qui conforterait l'hypothèse néo-institutionnaliste. En effet, selon nos données, les trois

quarts des interventions publiques des immigrés ne relèvent pas de la politique nationale, mais de celle de leur pays d'origine. En comparant les interventions publiques des migrants dans différents contextes nationaux, on se rend compte que leur accès à l'espace public suisse est limité et leur présence réduite (Giugni et Passy 2001). La Suisse est à cet égard assez proche de son voisin allemand (Koopmans et Statham 1999b), et leur définition assez similaire de la citoyenneté ne fait que renforcer les hypothèses néo-institutionnalistes. Ceci étant dit, à l'intérieur de ce cadre qui est posé par les définitions collectives de la citoyenneté, nous pouvons nous demander quelle a été la participation des immigrés au sein de l'espace public en Suisse au cours des années quatre-vingt-dix? Plus précisément, nous aimerions évaluer si le contexte transnational – l'intensification du discours et l'élaboration de normes autour des droits individuels, ainsi que le contexte économique et migratoire – n'aurait pas créé des opportunités de mobilisation, ou un début d'opportunités, pour les populations migrantes, leur permettant ainsi d'intervenir plus aisément dans l'espace public national.

Graphique 1: Revendications politiques des immigrés dans le champ de l'immigration et des relations ethniques au cours des années quatre-vingt-dix



Le graphique 1 met en évidence l'évolution, de 1990 à 1998, du nombre de revendications des immigrés ayant trait au champ politique de l'immigration et des relations ethniques.¹⁶ Ce graphique souligne une croissance de l'activité politique des populations migrantes en Suisse, surtout au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix. En deux ans, entre 1995 et 1997, le nombre d'interventions publiques des étrangers a augmenté d'environ quatre fois. Il est

¹⁶ Nous avons donc exclu les revendications qui ne portent pas sur ce champ politique, notamment les revendications adressées au pays d'origine par les immigrés.

bien sûr difficile de dire s’il s’agit d’un effet conjoncturel ou si ce résultat indique une tendance vers une plus grande participation des immigrés aux affaires de leur pays d’accueil. Seule l’étude de la prochaine décennie nous apportera les éléments de réponse à cette interrogation. Toutefois, en examinant de près le contenu des revendications des migrants nous pouvons plus aisément relever une influence non négligeable de facteurs externes, notamment de l’impact de la traduction de normes supranationales dans le corpus législatif suisse.

En effet, comme le révèle le tableau 3, nous pouvons noter un déplacement des priorités thématiques dans les revendications des étrangers vivant en Suisse. Nous pouvons relever une forte diminution des revendications portant sur la politique de régulation des flux migratoires, autrement dit sur des enjeux liés aux conditions de leur entrée et sortie du territoire national, au profit d’un accroissement notoire des thèmes liés à la xénophobie et au racisme. Le tableau 3 distingue deux périodes de la décennie des années quatre-vingt-dix, celle précédant l’introduction en 1994 de la Loi contre le racisme, qui est à l’heure actuelle la mesure législative la plus importante dans le domaine de la lutte contre les discriminations raciales, et celle succédant l’adoption de cette mesure. Son introduction dans le droit suisse témoigne de l’impact des discours et des normes supranationales sur les droits individuels, ainsi que sur la régulation de certains aspects liés aux politiques migratoires, sur le plan national, comme l’ont souligné des auteurs comme Jacobson (1996) et Soysal (1994). Autrement dit, l’introduction de cette mesure, comme nous l’avons suggéré plus haut, aurait créé de nouvelles ressources politiques pour les étrangers pour intervenir dans l’espace public national et aurait ainsi contrecarré le poids contraignant du modèle de citoyenneté suisse.

Tableau 3 : Distribution des revendications politiques des immigrés dans le champ de l’immigration et des relations ethniques par période

	1990-1994	1995-1998
Régulation des flux migratoires	48.9	14.8
Intégration des immigrés	23.4	25.9
Racisme et antiracisme	25.5	50.0
Revendications non-verbales	2.1	9.3
Total	100%	100%
N	47	54

Certes, l’incorporation des discours et des normes supranationales se fait de manière différente d’un Etat à l’autre (Hollifield 1992b; Joppke 1998), mais il n’en demeure pas moins que, dans le cas de la Suisse, l’adoption de la Loi contre le racisme, qui a été instaurée suite à une pression externe, a ouvert une fenêtre

d'opportunités politiques pour les étrangers. Elle leur a permis d'intervenir plus amplement sur les enjeux qui ont trait à leur situation en Suisse, principalement sur la lutte contre les discriminations raciales, ethniques et religieuses. Sans vouloir surestimer l'impact de cette loi, nous pouvons tout de même avancer l'idée que son introduction a vraisemblablement ouvert des canaux pour la participation des étrangers à la vie politique suisse. En revanche, la crise économique couplée à l'abandon du modèle du *Gastarbeiter* ne semble pas avoir stimulé la mobilisation des immigrés sur le thème plus spécifique de leur intégration dans la communauté nationale, vu que ce thème reste stable au cours de la période étudiée.

Une extrême droite active mais relativement stable au fil du temps

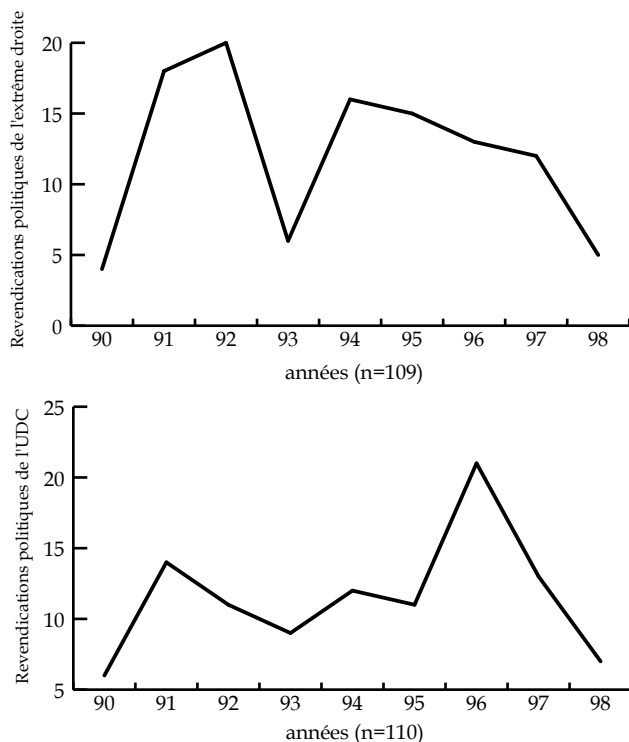
Le graphique 2 nous permet d'évaluer l'évolution de l'intervention publique de l'UDC et des acteurs d'extrême droite dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques pour la période 1990-1998.¹⁷ Dans l'ensemble, malgré des fluctuations d'une année à l'autre, la présence dans l'espace public de l'extrême droite n'a pas connu de variations importantes au cours de la période considérée. Son intervention dans l'espace public est relativement stable au cours de la période. Nous devons tout de même souligner une légère diminution de l'intervention des acteurs d'extrême droite (partis et organisations) au profit d'une plus forte mobilisation politique de l'UDC sur les thèmes de l'immigration et des relations ethniques au cours de la décennie.¹⁸ De façon plus détaillée, nous pouvons voir que l'extrême droite a été particulièrement active au début des années quatre-vingt-dix, notamment en 1991 et en 1992. Cette forte activité de l'extrême droite est principalement due à la mobilisation de groupes extrémistes, comme les skinheads, intervenant de façon violente dans l'espace public national, notamment en attaquant des réfugiés ou des centres d'hébergement de cette population. La pression migratoire du début des années quatre-vingt-dix, c'est-à-dire au moment où le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse s'est accru fortement (1989-1992) et que parallèlement le nombre de demandes d'asile en suspens touchait son paroxysme, a peut-être été un des facteurs de l'intensification

¹⁷ Nous avons, comme dans le cas des revendications des immigrés, exclu les revendications de l'extrême droite qui n'ont pas trait au champ de l'immigration et des relations ethniques et qui touchent d'autres domaines politiques (l'intervention les politiques sociales, l'environnement, les impôts, etc.)

¹⁸ Dans les partis d'extrême droite sont retenus les Démocrates suisses, le Parti de la Liberté, l'Union Démocratique Fédérale et la *Lega dei Ticinesi*. Dans les organisations d'extrême droite nous avons l'Association pour une Suisse Indépendante et Neutre (Asin), les groupes skinheads et autres groupuscules d'extrême droite. L'UDC est systématiquement analysée et discutée séparément de cet ensemble d'acteurs d'extrême droite.

des attaques racistes dans ce pays.

Graphique 2: Revendications politiques de l'extrême droite (en haut) et de l'UDC (en bas) dans le champ de l'immigration et des relations ethniques au cours des années quatre-vingt-dix.



Il est à cet égard intéressant de noter que l'extrême droite, face aux deux périodes de fortes croissances des demandes d'asile déposées en Suisse, a réagi de manière distincte. Au début des années quatre-vingt-dix, l'UDC est moins active que ne le sont les acteurs d'extrême droite. Ces derniers, comme nous venons de le dire, sont intervenus dans l'espace public en usant de la violence. A la fin de la période, lors du deuxième pic de demandes d'asile que connaît le pays (à la fin des années quatre-vingt-dix), demandes provenant notamment des personnes fuyant l'Ex-Yougoslavie, l'extrême droite n'a pas recours à la violence pour manifester son mécontentement face à cette nouvelle vague de réfugiés. Certes, la Suisse a à nouveau connu des violences raciales, mais le volume de ces violences est nettement moins important qu'il ne l'est au début de la période. Ce changement peut être expliqué, du moins en partie, par une plus forte mobilisation de l'UDC sur les thèmes de l'exclusion des immigrés. L'UDC

constitue sans conteste un relais institutionnel important pour les thèmes articulés par l'extrême droite, relais qui tend à restreindre considérablement les opportunités de mobilisation extraparlamentaire. En effet, les opportunités de mobilisation de l'extrême droite se réduisent lorsqu'une conception ethnique de la nation est intégrée dans les programmes et véhiculée par les discours des partis gouvernementaux (Koopmans et Statham 1999c). Suite à l'accélération du processus d'intégration européenne, l'UDC, notamment son aile blochérienne, a de plus en plus mis l'accent sur une conception ethnique de l'identité nationale, une thématique qui connaît une forte résonance dans l'espace politique suisse en correspondant assez fidèlement au modèle dominant de citoyenneté de ce pays. L'activation politique de cette thématique par l'UDC a réduit les opportunités de mobilisation des acteurs d'extrême droite.

Les priorités thématiques de l'extrême droite, comme celles des immigrés, ont changé au cours des années quatre-vingt-dix, comme le souligne le tableau 4. Pour étudier les changements thématiques de l'intervention publique de l'extrême droite, nous avons découpé la décade en deux périodes: une précédant la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (1990-1992) et l'autre succédant cette consultation populaire (1993-1998). Il convient tout d'abord de relever que les revendications liées à la régulation des flux migratoires sont assez stables tout au long de la période et elles dominent largement le répertoire discursif des acteurs de la droite radicale. En revanche, nous voyons le thème de l'intégration des immigrés, qui était pratiquement inexistant au début de la décennie dans leur interventions publiques se multiplier de façon importante après 1992. Une analyse plus détaillée nous montre que ce sont principalement les groupes d'extrême droite, et non le parti de l'UDC, qui articulent ce type de revendications.

Tableau 4: Distribution des revendications politiques de l'extrême droite et de l'UDC dans le champ de l'immigration et des relations ethniques par période

	1990-1992	1993-1998
Régulation des flux migratoires	52.9	51.5
Intégration des immigrés	4.3	14.7
Racisme et antiracisme	12.8	28.2
Revendications non-verbales	30.0	6.6
Total	100%	100%
N	70	136

On pourrait voir ici l'impact de l'Union européenne qui a imposé indirectement un certain changement dans le modèle migratoire suisse, qui n'a pas renvoyé ses migrants au moment de la crise économique comme cela a été le cas dans

la gestion des crises économiques antérieures. Ce changement de modèle privilégiant l'intégration, au retour, aurait donné de l'eau au moulin de l'extrême droite. Une telle explication doit être nuancée au regard d'un autre changement qui a trait à l'usage nettement moins fréquent de mobilisations non-verbales, qui sont pour l'essentiel d'entre-elles des actions violentes à l'encontre des immigrés. Ces actions sans prise de parole ont trait à la fois au domaine de l'entrée et de la sortie des migrants de l'espace national, mais sont aussi l'expression d'une volonté de ne pas vouloir intégrer les populations migrantes au sein de la communauté des citoyen(ne)s. Face, moins à l'activité répressive de l'Etat à l'encontre de ces groupes, qu'à la montée de l'UDC qui a eu pour conséquence non seulement d'absorber une partie des revendications des groupes d'extrême droite, mais aussi de déradicaliser ce pan de l'activité de la droite xénophobe et raciste, ces groupes ont peut-être articulé davantage avec le verbe qu'avec des actions violentes leur volonté de ne pas intégrer les migrants.

Des analyses plus fines des revendications de l'extrême droite montrent qu'elle a effectivement, après 1992, porté son attention sur des débats qu'elle n'articulait pas avant, notamment en se positionnant sur deux enjeux en particulier. Tout d'abord, elle intervient pour s'opposer à la politique d'intégration menée par les autorités. L'extrême droite rejette donc le nouveau modèle migratoire établi par les autorités du pays qui, en période de crise, met en concurrence sur le marché de l'emploi les Suisse(sse)s et les populations migrantes. On peut donc voir ici l'impact indirect des facteurs externes, provenant entre autre de l'Union européenne. Deuxièmement, l'extrême droite intervient sur les questions d'octroi de la nationalité suisse, un thème qui touche aux modalités pour rejoindre la communauté des citoyen(ne)s. En revanche, l'UDC ne se positionne pas véritablement sur ces thèmes et, de façon générale, elle intervient peu sur les questions d'intégration des populations immigrées. Ces thèmes restent très marginaux sur l'ensemble de ses interventions publiques (moins de 10%). Cependant, l'UDC entre plus volontiers dans l'espace public lors de la dernière période pour se positionner sur les débats liés à la xénophobie et au racisme. Le nombre de revendications portant sur cette thématique triple. L'UDC proteste entre autre sur les nouvelles orientations de la politique fédérales en la matière, notamment l'introduction de la Loi contre le racisme, et s'insurge contre la répression, politique ou juridique, des activités d'extrême droite.

Conclusion

De cette analyse des débats publics des années quatre-vingt-dix trois changements peuvent être mis en exergue qui pourraient attester du poids de la transnationalisation des enjeux migratoires sur les Etats nationaux.

Premièrement, nous avons pu relever une sensible hausse des débats autour des enjeux liés à l'intégration des immigrés dans la communauté nationale, notamment sous l'angle d'une lutte plus active contre les discriminations raciales, ethniques et religieuses dont sont victime les migrants. Deuxièmement, outre une sensible réorientation thématique des enjeux migratoires au sein de l'espace public, nous avons également pu mettre en évidence une participation plus active des immigrés dans les débats publics nationaux au cours de la période. Il est trop tôt pour voir dans ce résultat un réel changement dans la participation des populations migrantes à la vie politique suisse. Seule une analyse de la prochaine décennie nous permettra d'évaluer si ce changement n'est pas de nature conjoncturelle. Il convient également de relever que la participation des immigrés à la vie politique suisse s'est principalement accrue de par l'articulation de thèmes liés à la lutte contre les discriminations raciales et ethniques dont ils sont souvent les premières victimes. Certes, les immigrés ont toujours été au cours des années quatre-vingt-dix l'acteur politique qui se mobilisait le plus sur cet enjeu, mais, après l'introduction de la Loi contre le racisme, ce thème est véritablement devenu central pour cette population. Finalement, nous avons aussi pu mettre en évidence quelques variations dans l'activité de l'extrême droite et de l'UDC. Si l'intervention politique des acteurs d'extrême droite est restée relativement comparable tout au long de la période, en dépit des pics et creux de leur mobilisation, l'UDC a graduellement pris de l'ampleur en articulant de façon croissante des enjeux politiques liées au domaine des migrations. Là encore nous devons noter qu'au cours de la période l'UDC est devenue plus active en se positionnant sur les enjeux liés au racisme et à la xénophobie, notamment en critiquant la politique menée par les autorités.

Ces trois changements confortent, du moins dans une certaine mesure, les hypothèses que nous avons émises en nous chaussant de lunettes conceptuelles post-nationalistes. Il est difficile de cerner de façon rigoureuse le poids des trois facteurs externes que nous avons mis en avant dans la partie théorique de cet article: le rôle des institutions politiques supranationales, en particulier l'Union européenne, le poids de la pression migratoire liée à une dégradation de la santé économique du pays, et finalement le rôle des normes liées aux droits de la personne qui sont édictés et légitimés au-delà des frontières de la nation. Cependant, ce qui ressort assez clairement de notre étude a trait à l'impact sur les débats publics de l'introduction dans le corpus législatif suisse de la Loi contre le racisme. L'introduction de cette loi a constitué une nouvelle fenêtre d'opportunités pour les acteurs politiques. Les questions liées à l'intégration des migrants et aux problèmes de discriminations raciales ne sont pas, à en croire les tenants des théories néo-institutionnalistes, des ressources aisément disponibles dans l'espace public suisse. L'incorporation des migrants au sein de la communauté des citoyen(e)s est effectivement une question peu sensible dans

les débats publics suisses qui sont orientés essentiellement sur le problème de l'entrée et de la sortie des immigrés (Giugni et Passy 2001). Après l'introduction de cette loi, les interventions publiques de l'ensemble des acteurs politiques, mais notamment des immigrés et de l'extrême droite, ce sont fortement accrues sur cet axe thématique liés aux questions migratoires. L'impact de ce facteur donnerait un certain poids aux auteurs post-nationalistes, notamment à la théorie avancée par Soysal (1994). En revanche, il nous est plus difficile d'évaluer le poids des deux autres facteurs externes sur les débats publics suisses.

La "menace" de l'Union européenne a probablement constitué de nouvelles opportunités de mobilisation des acteurs de l'extrême droite. Le repli identitaire face à une ouverture politique de la Suisse à l'Europe est plus facile à activer dans un tel contexte. La peur de la libre circulation des personnes et d'un melting-pot identitaire est devenu le nouveau cheval de bataille de l'extrême droite et de l'UDC. De même, le rapprochement progressif de la Suisse à l'Union Européenne, que ce soit en rendant euro-compatible un certain nombre de ses lois ou par le biais des accords bilatéraux, a sans aucun doute eu un impact dans l'effritement du modèle du *Gastarbeiter* en Suisse et dans le non-renvoi d'une grande partie de la population immigrée lors de la crise économique des années quatre-vingt-dix. Toutefois, le rôle des institutions européennes ne peut-être clairement tracé et aurait dû, si les prédictions étaient conformes à la théorie post-nationaliste, accroître les débats publics liés strictement aux questions d'intégration. Or, nos analyses montrent que c'est surtout la question du racisme et de l'antiracisme qui a mobilisé davantage les acteurs politiques suisses au cours de cette décennie.

Contrairement aux attentes des néo-institutionnalistes, nous avons pu mettre en avant un certain nombre de variations dans la structuration des débats publics en Suisse au cours d'une décennie. Mais quel est véritablement l'ampleur de ces changements? Et quel est finalement le poids des modèles de citoyenneté dans la structuration de ces débats? Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner à plusieurs reprises, ces changements sont de faible amplitude. Certes, nous voyons que les débats sur l'intégration des migrants sont en train d'émerger dans l'espace public suisse, mais encore très timidement. Par ailleurs, c'est principalement sous l'angle des questions liées au racisme et à l'antiracisme que le thème de l'intégration prend de l'ampleur. De même, l'intervention des populations immigrées dans les débats nationaux s'est accrue au cours de cette décennie, mais il n'en demeure pas moins que leur mobilisation politique reste encore marginale. Finalement, l'intervention croissante de l'extrême droite dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques est bien réelle, mais elle n'est pas homogène pour tous les acteurs d'extrême droite. Pour les trois changements que nous avons mis en avant, nous devons parler davantage de variations plutôt que de transformations de la structuration des débats publics.

Par ailleurs, la structuration des débats publics en Suisse répond assez fidèlement aux attentes théoriques des néo-institutionnalistes. Les débats sont orientés principalement sur les thèmes liés au contrôle de l'entrée et de la sortie des migrants du territoire national plutôt que sur leur incorporation au sein de la communauté des citoyen(e)s. A cet égard, la Suisse s'oppose clairement à la France qui a une conception civico-assimilationniste de sa citoyenneté, et probablement plus encore à l'Angleterre et aux Pays-Bas. De même, la Suisse, comme l'Allemagne, tend à exclure les immigrés de leur espace national et ne leur offre que de faibles ressources et légitimité politiques pour pouvoir intervenir dans la vie politique du pays. Ces derniers interpellent davantage les autorités de leur pays d'origine que celles de leur pays d'accueil, contrairement à la France, l'Angleterre ou encore les Pays-Bas. Finalement, l'extrême droite en Suisse dispose de ressources et d'une structure de légitimité politique que lui confère une définition ethno-assimilationniste de la citoyenneté qui sont plus importantes que dans des pays qui reposent sur une autre conception de la citoyenneté. Les traditions nationales de citoyenneté jouent donc un rôle prépondérant dans la structuration des débats publics.

Toutefois, à l'intérieur de ce cadre contraignant qu'est l'Etat-nation et qui, encore aujourd'hui, offre une structure des opportunités politiques qui est essentielle pour comprendre l'intervention des acteurs politiques dans le champ de l'immigration et des relations ethniques, des forces transnationales sont une source de variation et de changement qu'il convient de ne pas négliger. Nous l'avons vu, l'introduction d'une norme élaborée au-delà des frontières de la nation et implémentée au niveau national procure d'autres types de ressources politiques, et une autre structure de légitimité timidement se dessine. L'Etat-nation est certes résistant, c'est une institution lourde et solidement enracinée dans l'imaginaire collectif qui ne peut ni se transformer dans le court terme, ni offrir dans un bref laps de temps de toutes autres ressources et structure de légitimité aux acteurs qui interviennent dans le domaine des migrations, mais il n'en demeure pas moins que les institutions, comme le mettent en avant Clemens et Cook (1999), ne sont pas complètement immuables et statiques. La diffusion d'autres modèles peut constituer une source non négligeable de variations dans les architectures institutionnelles; l'importation d'autres modèles culturels ou l'introduction de modèles développées dans d'autres contextes peut être une autre source de variation. Notre analyse suggère que le développement de normes des droits de la personne à l'échelle supranationale, du moins dans l'exemple concret de la Loi contre le racisme, peut être une source de changement qui offre de nouveaux modèles et de nouveaux scripts à l'action des acteurs nationaux.

Références bibliographiques

- BARRANCO, José and Dominique WISLER (1999). "Validity and Systematicity of Newspaper Data in Event Analysis". *European Sociological Review* 15: 301-322.
- BIRNBAUM, Pierre (1998). *La France imaginée*. Paris: Fayard.
- BRUBAKER, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CLEMENS, Elisabeth S. and James M. COOK (1999). "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", *Annual Review of Sociology* 25: 441-466.
- DANZGER, M. Herbert (1975). "Validating Conflict Data", *American Sociological Review* 40: 570-584.
- FAVELL, Adrian (1998a). *Philosophies of Integration*. Houndmills/Basingstoke: McMillan.
- FAVELL, Adrian (1998b). "The Europeanization of Immigration Politics", *European Integration online Papers* 2. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm>
- FAVELL, Adrian et Andrew GEDDES (1999). "European Integration, Immigration and the Nation State: The Institutionalization of Transnational Political Action?" Paper for the 27th ECPR Joint Session. Mannheim, 26-31 March.
- FRANZOSI, Roberto (1989). "From Words to Numbers: A Generalized and Linguistics-Based Coding Procedure for Collecting Event-Data from Newspapers", in Clifford CLOGG (éd.). *Sociological Methodology*. Oxford: Blackwell.
- FRANZOSI, Roberto (1998). "Narrative Analysis, Or Why (And How) Sociologists Should Be Interested in Narrative", *Annual Review of Sociology* 24: 517-554.
- FREEMAN, Gary P. (1995). "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review* 29: 881-902.
- GIUGNI, Marco et Florence PASSY (2001). *La politique contestataire de l'immigration. Modèles de citoyenneté, opportunités politiques et les débats publics autour des relations ethniques en France et en Suisse, 1990-1998*. Rapport de recherche pour le Fonds national suisse (PNR 39).
- GUIRAUDON, Virginie (1999). "Weak Weapons of the Weak? Transnational Mobilization around Migration in the European Union", San Giacomo Charitable Foundation Working Paper 99.7. The Institute for European Studies, Cornell University.
- GUIRAUDON, Virginie (2000). *Les politiques migratoires en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- HOLLIFIELD, James F. (1992a). *Immigrants, Markets, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HOLLIFIELD, James F. (1992b). "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community", *International Migration Review* 26: 568-595.
- JACOBSON, David (1996). *Rights across Borders*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JOOPKE, Christian (1998a). "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics* 50: 266-293.
- JOOPKE, Christian (1999). *Immigration and the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- KASTORYANO, Riva (1996). *La France, l'Allemagne et leurs immigrés*. Paris: Armand Colin.
- KOOPMANS Ruud and Paul STATHAM (1999a). "Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches", *Mobilization* 4: 203-221.
- KOOPMANS, Ruud and Paul STATHAM (1999b). "Challenging the Liberal Nation-State?"

- Postnationalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany", *American Journal of Sociology* 105: 652-696.
- KOOPMANS Ruud and Paul STATHAM (1999c). "Ethnic and Civic Conceptions of Nationhood and the Differential Success of the Extreme Right in Germany and Italy", in Marco GIUGNI, Doug MCADAM et Charles TILLY (éds.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 225-251
- KRIESI, Hanspeter, Ruud KOOPMANS, Jan Willem DUYVENDAK and Marco GIUGNI (1995). *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- MAHNIG, Hans et Andreas WIMMER (2000). "Country-Specific or Convergent? A Typology of Immigrant Policies in Western Europe", *Journal of International Migration and Integration* 2: 177-204
- MAYER, Nonna (1999). *Ces Français qui votent FN*. Paris: Flammarion.
- MCCARTHY, John D., Clark MCPHAIL et Jackie SMITH (1996). "Images of Protest: Dimensions of Selection Bias in Media Coverage of Washington Demonstrations, 1982, 1991", *American Sociological Review* 61: 478-499.
- OLZAK, Susan (1989). "Analysis of Events in the Study of Collective Action", *Annual Review of Sociology* 15: 119-141.
- PLENDER, Richard (1988). *International Migration Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- RUCHT, Dieter, Ruud KOOPMANS et Friedhelm NEIDHARDT (éds.) (1998). *Acts of Dissent*. Berlin: Sigma.
- SAFRAN, William (1997). "Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community", *International Political Science Review* 18: 313-335.
- SASSEN, Saskia (1998). "The de facto Transnationalizing of Immigration Policy", in Christian JOPPKE (éd). *Challenge to the Nation-State*. Oxford University Press.
- SCHNAPPER, Dominique (1998). *La relation à l'autre*. Paris: Gallimard.
- SNYDER, David et William R. KELLY (1977). "Conflict Intensity, Media Sensitivity and the Validity of Newspaper Data", *American Sociological Review* 42: 105-123.
- SOYSAL, Yasemin Nuhoglu (1994). *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- TARROW, Sidney (1989). *Democracy and Disorder*. Oxford: Clarendon Press.
- TILLY, Charles (1994). "Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances", *Berkeley Journal of Sociology* 38: 1-30.
- TILLY Charles, Louise TILLY et Richard TILLY (1975). *The Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- VUILLEUMIER, Marc (1987). *Immigrés et réfugiés en Suisse*. Zurich: Pro-Helvetia.
- ZOLBERG, Aristide (1981). "International Migrations in Political Perspective", in M. KRITZ, C. KEELY, and S. TOMASI (éds.). *Global Trends in Migration*. New York: Center for Migration Studies.
- ZOLBERG, Aristide (1989). "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World", *International Migration Review* 23: 403-30.

Zwischen Post-Nationalismus und Neo-Institutionalismus: Die Strukturierung der öffentlichen Debatte über Immigration und ethnische Beziehungen in der Schweiz

Dieser Artikel versucht, den Stellenwert der post-nationalistischen und neo-institutionalistischen Theorien zur Erklärung der Strukturierung der öffentlichen Debatte in der Schweiz über Immigration und ethnische Beziehungen einzuschätzen. Der Artikel will nicht die Debatte zwischen diesen beiden unterschiedlichen Ansätzen kommentieren, sondern unsere Kenntnisse über den Einfluss von Globalisierungsprozessen und des Widerstandes der Nationalstaaten im Bereich der Immigration verbessern. Wir schlagen deshalb eine systematische Analyse der öffentlichen Debatte in diesem Bereich während der achtziger Jahre in der Schweiz vor. Dies soll uns erlauben, das Aufeinandertreffen von äusserem Druck und nationalen Traditionen zu analysieren. Unsere Analyse deckt drei Veränderungen auf, die das Gewicht der Transnationalisierung der Debatte über Immigration auf den Nationalstaat belegen: eine beachtlicher Zuwachs an Debatten über die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Einwanderung, vor allem beim Kampf gegen Diskriminierung; eine aktivere Partizipation der Einwanderer in der nationalen öffentlichen Debatte sowie Veränderungen in den Aktivitäten der extremen Rechten und der Schweizer Volkspartei, die zudem erheblich an Wahlattraktivität hinzugewonnen hat. Insbesondere die Einführung des Gesetzes gegen den Rassismus hat ein neues Gelegenheitsfenster für schweizerische politische Akteure abgegeben. Innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens, in dem politische Ressourcen und Legitimitätsstrukturen für die politische Auseinandersetzung im Bereich der Immigration und ethnischen Beziehungen bereitgestellt werden, sind transnationale Kräfte eine Quelle des Wandels. Insbesondere die Einführung einer transnationalen Anti-Diskriminierungsnorm in der Schweiz verteilte die politischen Ressourcen anders und veränderte die Legimationsstruktur. Schliesslich zeigt die Analyse, dass die Vorantreibung persönlicher Freiheitsrechte auf der supranationalen Ebene neue Modelle und neue Skripte für die nationale politische Auseinandersetzung hervorrufen kann.

Between Post-nationalism and Neo-institutionalism: The Structuring of Public Debates in Switzerland in the Field of Immigration and Ethnic Relations

This article attempts to assess the relevance of post-nationalist and neo-institutionalist theories to explain the structuring of public debates on immigration and ethnic relations in Switzerland. To escape the contradictory debate existing between proponents of these two theoretical perspectives, but above all to improve our knowledge of processes of globalization and of resistance

by nation-states in the field of migrations, we propose a systematic analysis of public debates in this field during the 1980s. This allows us to assess the impact of external pressures and of national traditions on the treatment of migration issues. Our analysis unveils three changes that may attest to the impact of transnationalization of migration issues on national states. First, an important growth of debates on issues concerning the integration of immigrants took place, especially in the field of the fight against discriminations. Second, there was a more active participation of immigrants in the national public debates. Third, variations in the activity of the extreme right and the Swiss People's Party occurred, and more precisely a growth of the latter. In particular, the introduction of the Law against racism provided a window of opportunities for the Swiss political actors. Thus, within the constraining framework represented by the nation-state, which yields political resources and a structure of legitimacy for the intervention of political actors in the field of immigration and ethnic relations, transnational forces are a source of variations and changes which should not be overlooked. In particular, the introduction of a transnational anti-discrimination norm provides other types of political resources and another structure of legitimacy. Finally, our analysis suggests that the development of personhood rights at the supra-national level can be a source of change that yields new models and new scripts for the action of national actors.

Marco Giugni, chercheur au Laboratoire de recherches sociales et politiques (resop) et enseignant au Département de science politique de l'Université de Genève, a publié de nombreux ouvrages et articles sur la politique contestataire et les mouvements sociaux. Il est l'auteur, entre autre, de Entre stratégie et opportunité, New Social Movements in Western Europe (avec H. Kriesi, R. Koopmans et J.W. Duyvendak) et Histoires de mobilisation politiques en Suisse (avec F. Passy). Il est également l'éditeur de From Contention to Democracy (avec D. McAdam et C. Tilly), How Social Movements Matter (avec D. McAdam et C. Tilly) et Political Altruism? (avec F. Passy). Ses intérêts de recherche actuels comprennent l'immigration, le chômage et l'exclusion, étudiés notamment sous l'angle de la politique contestataire.

Florence Passy est Maître-assistante à l'Institut d'études politiques et internationales à l'Université de Lausanne. Ses travaux portent sur la politique protestataire et l'étude des migrations et des relations ethniques. Elle est l'auteure de L'action altruiste, et co-auteure de Histoires de mobilisation politique en Suisse, Zwischen Konflikt und Kooperation, Mouvements sociaux et Etat. Elle a également co-édité un livre sur l'altruisme politique, Political Altruism? Elle travaille actuellement sur des publications portant sur l'action contestataire et les revendications politiques dans le champ de l'immigration, de la citoyenneté et des relations ethniques.

Address for correspondance:

Département de science politique, Université de Genève, Uni Mail 40, Bd du Pont d'Arve CH-1211 Genève 4; E-Mail: Marco.Giuni@politic.unige.ch

Institut d'Etudes Politiques et Internationales, Université de Lausanne -- BFSH2, CH-1015 Lausanne; E-Mail: Florence.Passy@iepi.unil.ch

Paper submitted on 24 January 2002; accepted for publication on 5 Mai 2002.